

//Enfoques//

Impacto de la europeización en la administración pública de los países nórdicos

**Alejandra Goldberg, Manuela Picorell, Agustina Schramm.*

Introducción

El fin de este trabajo es analizar el paper “Europeization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States” escrito por Per Lægreid, Runolfur Steinthorsson y Baldur Thorhallsson en el año 2002 (1). El mismo forma parte del proyecto de investigación “Representative Democracy, Administrative Reforms and Europeanizations”. En dicho trabajo se investiga cómo la integración a la Unión Europea afecta la administración pública de los países nórdicos.

El cuerpo del trabajo contará con dos partes. En la primera se describirá el problema de investigación, la metodología empleada y los resultados obtenidos. En la segunda, realizaremos una crítica del trabajo haciendo especial énfasis en la adecuación de la estrategia metodológica con el problema de investigación.

1. Problema de investigación y diseño metodológico

1.1. El problema de investigación

El foco de este paper se centra en estudiar la europeización de los países nórdicos, distinguiendo aquellos que se han unido a la Unión Europea (Suecia y Finlandia) de los que no lo han hecho (Islandia y Noruega). La relación de estos últimos con dicha organización internacional se encuentra regulada por el Acuerdo Económico Europeo (2), por el cual debieron adaptar sus leyes a la Unión Europea para conseguir que su legislación fuera concordante con la misma.

Antes de adentrarnos en lo expuesto en el artículo, resulta importante definir qué se entiende por “europeización”, ya que éste se basa en el estudio de los efectos de la misma. Los autores definen “europeización” como la consecuencia que tiene el proceso de integración en la administración pública de los países miembro. En este sentido, integrarse a la UE implica que los países deben adaptar las instituciones internas y los aparatos administrativos.

El objetivo es explorar las similitudes y las diferencias en la administración central entre los países miembros de la UE y los países que están adheridos al EEA. Concomitantemente se estudia las disimilitudes encontradas entre los países que tienen la misma forma de asociación a la organización, ya que aún tratándose del mismo vínculo, los procesos que se llevan a cabo son distintos.

El centro de la investigación se encuentra en el estudio del cambio producido en la administración interna por el impacto de la Unión Europea y hasta qué punto dicha organización la afecta, siendo esa su pregunta general de investigación (3). A la vez, se plantean ciertas preguntas específicas como el efecto que tiene sobre las tareas diarias, la estructura y el comportamiento administrativo interno, las implicaciones que tiene en el aparato administrativo, y lo que pasa con las unidades políticas organizadas cuando éstas se convierten en parte de una unidad mayor.

Los autores tienen el objetivo de analizar por qué se da lo observado, es decir, cómo pueden explicarse los cambios de la administración y las diferencias entre los países.

La hipótesis de los autores es que existe un cambio en la administración interna de los países que se acercan a la Unión Europea, y que dicho cambio es distinto en cada Estado. Luego, plantea ciertas hipótesis para explicar por qué el cambio en las administraciones internas es distinto. Así, establece que existen factores que explican esa diferencia, planteando como principal causa de las diferencias el hecho de que se trata de distintas formas de integración, debido a que existen algunos que se unen a ella y otros que solamente firman un acuerdo económico. Al haber diferencias también entre los países que cuentan con la misma modalidad de integración, plantea posibles explicaciones para las diferencias que existen, por lo que esboza otra hipótesis que intenta explicar el cambio por factores internos de cada país como el tamaño de la administración, la anticipación a los cambios que conllevará la europeización, las características y tradiciones de la administración interna y la experiencia previa del país en su trato con la comunidad internacional.

1.2. Diseño metodológico

En cuanto a la estrategia metodológica utilizada por los autores, se trata de un estudio cuantitativo. El estudio se vale de encuestas para confirmar sus hipótesis, siguiendo un razonamiento deductivo, ya que parte de la teoría y realiza una observación. Un problema que abordaremos más adelante es que el estudio pretende dos cosas: establecer que existe una relación entre los cambios detectados en la administración y la forma de vinculación con la Unión Europea y explicar el por qué de esta relación. Sin embargo, a partir de la estrategia metodológica escogida solo se puede establecer que hay cambios diferentes pero no es posible establecer el por qué de dichos cambios. Mediante la encuesta realizada es posible determinar modalidades de cambio diferente, las explicaciones que los autores plantean a posteriori son explicaciones post-hoc. Es decir, interpretaciones de los resultados que no están guiadas por la puesta a prueba de una hipótesis específica sobre el cambio. Por el contrario, son explicaciones que recurren a variables que quedan fuera del diseño de investigación como ser la variable “tradiciones administrativas”.

El diseño que escogen los autores es el cuasi- experimental (4). Esto es así porque a la hora de hacer el estudio cuentan con dos tipos de

relacionamientos con la organización (UE / EEA). Esto hace que cuenten con dos grupos conformados, lo que es una característica del diseño cuasi-experimental, en el que los objetos del estudio ya se encuentran divididos naturalmente, cada uno ha recibido un tratamiento distinto, pero el investigador no ha tenido influencia alguna sobre dicho tratamiento (Punch, 2005)

En este caso, la variable independiente es la integración a la Unión Europea y la variable dependiente es el cambio en las estructuras administrativas internas.

Además, utiliza como herramienta el método comparativo, lo que es natural ya que el mismo está implícito dentro del método cuasi experimental. Elige cuatro países que comparten ciertas características como la cultura, la región geográfica, aspectos del gobierno y el momento que eligen para acercarse a la Unión Europea, y los divide en dos grupos diferenciándolos según la forma de relacionarse con la Organización. Por esto, decimos que utiliza el método de la diferencia (Przeworski, Teune, 1972) que consta de comparar grupos que son muy similares en un conjunto de factores. Esto permite aventurar que aquellos pocos factores que son diferentes (entre los países) son los que explican los resultados diferentes en la variable dependiente. En este caso el factor que hace la diferencia en el cambio de la administración es la forma de integración a la Unión Europea.

1.3. La encuesta

La técnica utilizada por los investigadores fue la encuesta, la cual se realizó dentro de todos los departamentos ministeriales y directoriales de cada uno de los países nórdicos. Fue realizada en 1999 y 2000 en Islandia, y en 1998 en el resto de los países estudiados. Mediante un estandarizado y sistemático cuestionario, con respuestas establecidas para las cuales se daba alternativas, se le preguntaba a cada uno de los departamentos acerca de sus propias experiencias en su unión a la Unión Europea o al European Economic Agreement.

Los formularios de encuesta los respondía la cabeza del departamento, una persona de posición superior, un coordinador de la UE/EEA, u otra persona perteneciente al departamento que tuviera el conocimiento necesario sobre el trabajo de dicha organización internacional. El formulario está compuesto de trece preguntas cuyas respuestas están presentadas en forma porcentual.

Pasaremos a detallar cuáles fueron las preguntas realizadas en dicha encuesta, con el objetivo de entender la técnica utilizada y su adecuación con respecto al estudio. En la **primera parte** se pregunta:

- Por los efectos de los pilares de la Unión Europea y la EEA sobre los departamentos encuestados (mercado interno, política exterior y seguridad, y cooperación judicial y policial).
 - Cómo afecta la adhesión a la UE y al EEA dentro de cada

departamento.

- Con cuáles entidades habían tenido contacto cada uno de los departamentos una vez al mes durante el año anterior a la encuesta.
- Qué cantidad de personal había participado en determinadas entidades de la UE, por lo menos una vez al mes, durante el año anterior.
- Con qué frecuencia los ejecutivos del departamento habían tenido contacto con el gabinete o los líderes políticos de los ministerios en relación a los temas de la UE/EEA durante el año anterior.

En la **segunda parte** del cuestionario se le daba al encuestado ciertas afirmaciones sobre el trabajo realizado por la organización, para conocer el porcentaje que estaba de acuerdo con dichas afirmaciones y el porcentaje que no lo estaba. Las afirmaciones estaban dirigidas a establecer:

- si las fechas límite establecidas hacían difícil el poder presentar casos a los líderes políticos,
- si el liderazgo político se había involucrado directamente en el trabajo del departamento a partir de la adhesión a la EU/EEA,
- si los políticos interfieren más en los trabajos relacionados a UE/EEA que en otros trabajos en el mismo departamento,
- si el personal tiene una mayor influencia que los políticos en los temas vinculados a la UE/EEA que en otros casos.

En la **tercera parte** del cuestionario, se preguntaba:

- Si los distintos departamentos habían tenido que incrementar el número de personal con el fin de poder manejar los casos relacionados tanto a la UE, como a la EEA, durante los últimos cuatro años.
- Si habían tenido que tener personal calificado para manejar los casos relacionados a la Organización.
- El porcentaje del personal del departamento que había tenido contacto con otros departamentos, autoridades locales o representativos nacionales en casos de trabajar con la UE al menos una vez al mes durante el año anterior.
- Hasta qué punto el trabajo de la UE /EEA ha influenciado la coordinación de los departamentos con las autoridades en otros sectores, y también dentro de cada departamento en el último año.

La **cuarta parte** del cuestionario investigaba la influencia de diferentes factores al momento de la ejecución del trabajo relacionado con la UE/EEA. Estos factores son:

- evaluaciones políticas de los gobiernos y/o ministerios,
 - expertos y/o evaluaciones profesionales,
- puntos de vista de los accionistas y los grupos de interés,

- y los costos y beneficios a nivel de productividad.

En la **quinta parte**, los investigadores preguntaron, si al personal de los departamentos se le presta una especie de guía al momento de asistir a un foro relacionado con la Unión Europea. En la **sexta** y última sección del formulario, se preguntó si los diferentes cuerpos internos han aceptado las visiones y aspiraciones de la sección sobre los temas orientados a la UE y la EEA.

Como puede observarse, el formulario intenta capturar el impacto general y específico de la vinculación con la Unión Europea, la creación de recursos humanos preparados para esta interacción y la dinámica de relacionamiento entre burócratas y políticos con relación a temas relacionados con la Unión Europea.

1.4. Resultados

Algunos de los resultados que obtuvieron fueron el percibir que las administraciones centrales no están cerradas a la influencia europea, que la forma en la que se produce el cambio no sigue un modelo común a todos los países y que las bases de la administración no han sido modificadas por la integración a la Unión Europea, a la vez que las actividades y las redes si han sufrido cambios. Además, rectificaron su idea de que el acercamiento a la organización no es lo único que determina el cambio, a pesar de que la presión ejercida por la Unión Europea en algunas materias es mayor cuando se trata de sus países miembros. El cambio también depende del contexto administrativo y las características estructurales de la administración. Otro resultado de la investigación es que los cambios entre los países son sumamente diferentes; tanto entre aquellos que cuentan con la misma modalidad de integración como entre los que no lo hacen, ya que la membresía no determina cómo ni con qué profundidad se realizan los cambios.

Una vez mencionado el problema de investigación, el método empleado para atenderlo y los resultados del estudio, debemos exponer las conclusiones a las que arribaron. Una de ellas es que:

“the Europeization process has significant consequences on the central administrations’ modus operandi in the Nordic countries. Adaptation and change are more typical than persistence and stability”, página 26.

La europeización tiene efectos en las administraciones ya que tienden a hacerlas cambiar. Además, confirman que el impacto de la Unión Europea en los distintos países se da de maneras diferentes en cada uno de ellos a la vez que varía también en relación al área de la que se trate, dándose cuenta de que cuanto más fuerte sea el vínculo con la organización, más profundo será el impacto. Sobre esto los autores afirman:

“The impact of the UE varies from country to country. This is generally

greater on member states than non-member states”, página 26.

A su vez, corroboran la hipótesis relacionada a la influencia de los factores internos como la tradición en la administración, ya que se percatan de que la misma restringe el cambio:

“The adaptation is restricted by the institutional context of national administrative traditions”, página 26.

2. Crítica metodológica

2.1 La estrategia metodológica

Para atender al problema de investigación planteado, que se basaba en estudiar el cambio producido en la estructura administrativa interna de los países nórdicos en relación a su integración a la Unión Europea, los investigadores contaron con una estrategia metodológica determinada, que pasaremos a explicar, comentar y criticar a continuación.

En este trabajo, los investigadores utilizan la encuesta, que es un elemento propio del método cuantitativo, para poder medir los efectos de la Unión Europea en los distintos países en cuestión. Los autores parten de un conjunto de hipótesis, y luego pasan a llevar a cabo una encuesta para confirmarlas, modificarlas o refutarlas. Dicho procedimiento es lógico debido a que para el método cuantitativo se utiliza el razonamiento deductivo, que parte de una teoría y luego prosigue a la observación. Esto resulta sumamente importante, ya que en el método cuantitativo la teoría es relevante porque no puede realizarse la investigación sin ella, porque es lo que permite definir los conceptos que se emplearán y brinda los lineamientos sobre los fenómenos que es importante cuantificar, y esto debe establecerse con anterioridad a la observación.

Debido a la necesidad de encontrar la relación entre el proceso de integración y el cambio en las estructuras administrativas, creemos el método empleado es adecuado. Mediante la encuesta los investigadores pueden establecer cierta precisión la existencia y características de dicha relación. Sin embargo, una crítica que puede hacerse a este proceso es que los autores no especifican cuáles fueron las herramientas utilizadas para llegar a las conclusiones pertinentes referentes a las causas de las relaciones encontradas. Vale aclarar que mencionan diversos factores que las explican, como la intensidad de la relación con la organización, la importancia de las estructuras internas y la actuación previa del país en el contexto mundial, pero no desarrolla exactamente la manera en la que llegó a confirmar la hipótesis de que dichos factores tienen influencia en el cambio que se realizó en la administración interna. Como ya señalamos, el estudio permite establecer relaciones entre membresía y cambios administrativos pero las hipótesis explicativas de los cambios son hipótesis ad hoc en la cual se emplean factores que no fueron contemplados al momento de establecer las hipótesis del estudio.

Las preguntas de la encuesta atienden más que nada a conocer los

cambios que se dieron en la administración: si se contrató más personal para manejar las relaciones con la organización, la participación de los empleados de los ministerios en las entidades de la UE y la frecuencia de su contacto con representantes de la misma, entre otras. Mediante la encuesta, entonces, concluyen que sí ha habido cambios, pero no podemos decir que es con ella que intentan atender a las razones de los mismos, por lo que esta cuestión constituye una debilidad del estudio.

Por otro lado, cuando se trata de la utilización del diseño cuasi-experimental para llevar a cabo el estudio, consideramos que esta estrategia es sumamente adecuada ya que se aprovechan del hecho de que existen dos grupos establecidos por sí solos. Entre los países nórdicos hay dos que son miembros y otros dos que no lo son. De esta manera, los investigadores pudieron observar los cambios que se dan en la administración de cada uno de los países, ligando fuertemente la profundidad de éstos a los factores que tienen en común los países de un grupo y de diferente con el otro. En el propio artículo los autores dicen haberse dado cuenta de que la existencia de dos países miembros y dos no miembros les presenta una oportunidad única de atenerse a un diseño cuasi-experimental, ya que les permitiría ver variaciones en muchas variables independientes a la vez. Dichas variables independientes, que son los factores que tienen en común los integrantes dentro de los grupos, permiten que los autores vean los patrones respuesta al cambio de los países, que varían considerablemente dependiendo del grupo.

Por último, el método comparativo también está presente en esta investigación, estando fuertemente ligado al diseño cuasi-experimental por el que existen dos grupos a los que se le ha aplicado tratamientos distintos, aunque estos ya estén determinados previamente y no los decidan los investigadores. De esta manera, los autores utilizan estos dos grupos para efectuar una comparación mediante el método de la diferencia (Przeworski, Teune, 1972) ya que son países que tienen características comunes entre sí, pero se hallan resultados distintos que son los que se quiere explicar, por lo que deben buscar uno o más factores que hacen la diferencia. Su hipótesis es que la misma yace en la integración a la Unión Europea. Por lo tanto, la elección del método comparativo es sumamente apropiada para este tema, ya que, combinándola con el diseño cuasi-experimental, contribuyen a agregar factores relevantes a la hora de explicar la diferencia en los cambios.

2.2 Las técnicas

En lo referente a si esta técnica es apropiada o no para el estudio, podemos decir que está destinada a afirmar o desestimar la hipótesis sobre el cambio producido en los países debido a la europeización, pero no provee una conclusión fundada sobre la relevancia de los factores que utilizan para justificar las diferencias ya que deja afuera algunos de ellos, como las tradiciones de la administración y la cooperación previa de los países en la comunidad internacional. Es decir, el factor “tradicón administrativa” aparece como una explicación ad hoc pero no está contemplado en el diseño mismo del estudio.

Por otro lado, podemos decir que esta técnica aplicada es acorde al problema de investigación en el sentido que al ser sistemática y estandarizada, hace que sea más simple la reproducción de los datos; sin embargo, no significa que todo el proceso de investigación sea reproducible (como ya se señaló previamente).

2.3 La muestra

La población de la investigación está basada en las administraciones de los cuatro países nórdicos estudiados. Mientras tanto, el universo, es la cantidad de departamentos administrativos con los que cuenta cada uno de ellos. Dentro de los cuales se analizaron 331 en Noruega, 90 en Islandia, 381 en Suecia, y 285 en Finlandia. El 25% de los departamentos son unidades ministeriales, mientras que el restante 75% son unidades directorales.

Creemos que la muestra fue acertada en el sentido de que se intentó llevar a cabo lo dispuesto desde un principio, estudiar cómo se ven afectados los distintos departamentos, por la adhesión a la Unión Europea. Igualmente, debemos establecer, que lo que no es correcto, es no mencionar como se eligieron los departamentos a encuestar.

3. Conclusión

El propósito del paper era estudiar la transformación en la administración de los países nórdicos, siendo su problema de investigación, justamente, el efecto que tiene la europeización en dicho cambio. Como pudimos ver por medio de las conclusiones a las que arribaron los autores, sería acertado afirmar que, efectivamente, el acercamiento de estos países a la Unión Europea – ya sea convirtiéndose en miembros o adhiriéndose al EEA – , fue decisivo a la hora de reformar las administraciones internas, porque las mismas se vieron obligadas a hacer frente a los nuevos retos que se le presentaban por vincularse con la Organización. Sin embargo, también es posible asegurar que ésta no es la única variable que influyó, ya que también vimos que las tradiciones de cada administración limitaban el cambio y de alguna manera lo condicionaban. La variable “tradición administrativa” aparece como un factor explicativo a posteriori sin estar debidamente incluido en el razonamiento del diseño de investigación.

(1) Disponible en: <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N17-02.pdf>

(2) El European Economic Agreement (EEA) está vinculado al primer pilar de la Unión Europea sobre cooperación, y facilita un mercado interno entre los firmantes del acuerdo y los miembros de la Organización, permitiendo el libre movimiento de capital, personas y servicios.

(3) Según establecen los autores en su estudio: “This paper addresses a general research question (...) namely the impact of <<Europe>> on domestic administrative structures and behavior. (...) The main questions are to what extent can we observe domestic administrative change and new administrative behavior and practices under the impact of the EU, and how can we explain

the observed adaptation pattern” página 7.

(4) “In the quasi-experiment comparisons are possible because of naturally occurring treatment groups. The naturally occurring treatment groups are fairly clear-cut, though not set up for research purposes. Therefore the experimental treatment is not controlled by the researcher, but the researcher has some control over when to measure outcome variables in relation to exposure to the independent variable.” (Punch, 2005, 71).

**Estudiantes de la Licenciatura en Estudios Internacionales
Depto de Estudios Internacionales
FACS – Universidad ORT Uruguay*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLALOCK, Hubert M. 1989. *Introducción a la investigación social*. Buenos Aires, Amorrortu.

GONZALEZ, Pedro. 2005. *Medir en las ciencias sociales*. En: García Ferrando, Manuel et. al. *El análisis de la realidad social*. 3era edición. Madrid: Alianza.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. 1994. *Designing social inquiry*. New Jersey: Princeton University Press.

LAGREID, Peter; SMARI STEINTHORSON, Runolfur; THORHALLSSON, Baldur. *Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central administration in the Nordic States*. 2002. Bergen University Research Foundation.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. 1972. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley & Sons.

PUNCH, Keith. 2005. *Introduction to social research. Quantitative and qualitative approaches*. London, Sage.

SARTORI, G.; MORLINO, L. (compiladores) 1994. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.